

Klaus Bodemer

Argentinische Außenpolitik: Die schwierige internationale Positionierung einer Macht zweiter Ordnung

Chronische Instabilität war das herausragende Merkmal der argentinischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Sie stellt auch für die Außenpolitik des Landes die mit Abstand wichtigste innenpolitische Determinante dar. Häufige Änderungen der Regierungsformen, unregelmäßige Regierungswechsel und Krisen innerhalb des jeweils dominierenden Machtkartells erschwerten trotz der starken Machtkonzentration in der Exekutive – Ausdruck eines Hyperpräsidentialismus – die Entwicklung und Umsetzung kohärenter außenpolitischer Konzeptionen. Trotz aller "epidermischen Unstimmigkeiten" (Puig 1984) sind jedoch bis in die jüngste Zeit auch gewisse Konstanten in der argentinischen Außenpolitik auszumachen. Hierzu zählen auf ideologisch-kulturellem Gebiet der territoriale Nationalismus, das Pochen auf Autonomie sowie ein gewisser Glaube, vom Schicksal zu etwas Besonderem bestimmt zu sein (*destino manifesto*), verbunden nicht selten mit einem hegemonialen Anspruch in der Region (Bernal-Meza 1994: 161f.); auf wirtschaftlichem Gebiet das überlange Festhalten an bestimmten Entwicklungsstrategien, zunächst und über Jahrzehnte an einer einseitig ressourcen-gestützten und der klassischen internationalen Arbeitsteilung verhafteten exportorientierten Entwicklungsstrategie (1880-1942), dann nach dem Zweiten Weltkrieg an dem CEPAL-Konzept einer stark binnenorientierten, importsubstituierenden Industrialisierung. Diese wurde schließlich unter den Militärs in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre durch eine radikale Öffnung zum Weltmarkt – wiederum ein abrupter Schwenk – abgelöst, mit für die Entwicklung der nationalen Industrie verheerenden Folgen.

1. Ausgangsbedingungen, außenpolitische Grundprinzipien und Prioritäten der Regierungen Alfonsín und Menem

Nach Jahren der Militärherrschaft (1976-1983) sah es der erste demokratisch gewählte Präsident, Raúl Alfonsín, angesichts des gravierenden Legitimitätsverlusts während der Diktatur – in der Innenpolitik: schwere Menschenrechtsverletzungen, der wirtschaftliche Niedergang und eine dramatisch ansteigende Verschuldung, in der Außenpolitik: Niederlage im Falkland/Malvinen-Krieg – als seine vorrangige Aufgabe an, die Demokratisierung nach innen mit einer bewussten Reintegration nach außen zu verbinden.¹ Aufrechterhaltung des internen und internationalen Friedens, Konsolidierung der Demokratie, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Respektierung der Menschenrechte und Erhöhung der außenpolitischen Entscheidungsautonomie galten als strategische Leitziele der neuen Politik. Insgesamt sollte die Außenpolitik durch einen neuen Realismus und Pragmatismus gekennzeichnet sein, der jedoch eine ethische Fundierung nicht ausschloss, sie vielmehr im Gegenteil nachdrücklich forderte. Dem Dilemma der permanenten "Statussuche" (Grabendorff) Argentiniens versuchte die neue Regierung dadurch zu entgehen, dass sie aus der Not gleichsam eine Tugend machte und Argentinien als "westliches, blockfreies, auf dem Weg der Entwicklung befindliches Land" ("un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo") apostrophierte.

Vor dem Hintergrund der genannten Ziele und außenpolitischen Prioritäten galten gleichsam als "natürliche" Ansprechpartner 1. Lateinamerika (vor allem die traditionellen Rivalen Chile und Brasilien); 2. die Vereinigten Staaten und 3. Westeuropa.

Als Menem im Juli 1989 die Regierungsgeschäfte von seinem Amtsvorgänger Alfonsín übernahm, sah er sich mit grundlegend gewandelten internationalen und internen Lageparametern konfrontiert. Mit der friedlichen Revolution in Osteuropa und dem Fall der Berliner Mauer war die Ära des Kalten Krieges und der Blockkonfrontation zu Ende. George Bush rief die USA als Gewinner aus und prognostizierte das Aufkommen einer "Neuen Weltordnung". Francis Fukuyama diagnostizierte das "Ende der Geschichte" mit dem "furchtlosen Sieg des ökonomischen und politischen Liberalismus" (Fukuyama 1989: 3). Andere sahen eine Ära des Chaos voraus. Während die Gefahr der Vernichtung durch Atomwaffen sich spürbar reduziert hatte, drohten andere Konflikte, sei es zwischen den Zivilisationen (Huntington

¹ Zum Folgenden siehe Bodemer (1987: 21-37; 1996: 273-296).

1993) oder entlang sozioökonomischer Bruchlinien (Brzezinski 1993). Bislang eher latente, von der Systemkonkurrenz überlagerte Entwicklungstrends im innersystemischen Bereich (Demokratisierung), auf der transnationalen Ebene (ökonomische Globalisierung) wie in den internationalen Institutionen (Einschwören auf den so genannten "Konsens von Washington") wurden nunmehr deutlicher sichtbar und wichtiger, als in Zeiten des Kalten Krieges. Militärisch war das internationale System nunmehr unipolar, mit den USA als unbestrittenem Zentrum, wirtschaftlich multipolar mit der Triade NAFTA (USA, Kanada, Mexiko), EU und Japan als Kern.

In seiner Außenpolitik versuchte Menem von Anfang an – entgegen seiner in der Tradition des klassischen Peronismus stehenden Rhetorik während des Wahlkampfs – sich den neuen Strukturen, Prozessen und Regeln in der Weltwirtschaft und Weltpolitik anzupassen. Dem Gewicht der Ökonomie und einem erweiterten Sicherheitsverständnis entsprechend stützte sich die "neue Außenpolitik" von Anfang an auf zwei Pfeiler: zum einen auf die Handelspolitik (unter den Leitgedanken der Vorausssehbarkeit, Stabilität und Öffnung), zum anderen auf eine sicherheitspolitische Strategie, die Konflikte (insbesondere mit dem Hegemon USA und den Rivalen Brasilien und Chile) vermied und sich den verschiedenen internationalen, hemisphärischen und regionalen Abrüstungsschritten nicht länger verweigerte (Bernal-Meza 1999: 57-58). Dabei stützte sich der neue außenpolitische Kurs vor allem auf drei Grundeinsichten:

- In einer liberalen Demokratie und einem internationalen Kontext, in dem ein konfliktives Verhalten zur westlichen Führungsmacht USA mit erheblichen Kosten verbunden ist, muss es das vorrangige Ziel der Außenpolitik sein, den Bürgern zu dienen. Nach der Verankerung der Demokratie als Herrschaftsform und Regelsystem nach innen und ihrer glaubhaften Propagierung nach außen – beides das unbestreitbare Verdienst der Regierung Alfonsín – heißt "den Bürgern dienen" nunmehr in erster Linie Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – ein Feld, auf dem die Radikalen rundum versagt hatten.²
- Das nationale Interesse definiert sich unter den gegenwärtigen Bedingungen in erster Linie durch wirtschaftliches Wachstum. Dies gilt in be-

² Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang, dass Menem fünf Monate vor dem Ende der regulären Amtszeit seines Vorgängers Alfonsín die Regierungsgeschäfte in einer Situation der Hyperinflation und des wirtschaftlichen Chaos übernahm.

sonderem Maße für ein Land der Dritten Welt, das keinen glaubhaften externen Bedrohungen ausgesetzt ist.

- Die Vereinigten Staaten sind die mit Abstand wichtigste externe Bezugsgröße für die Außenpolitiken der lateinamerikanischen Staaten, weshalb es von vitalem Interesse ist, mit dieser Macht stets gute Beziehungen zu pflegen, solange davon nicht vitale materielle Interessen in Mitleidenschaft gezogen werden. Daraus zog die neue Regierung den Schluss, dass jede Herausforderung der nord-amerikanischen Führungsrolle, die nicht mit der Entwicklung Argentiniens verbunden ist, kontraproduktiv ist (Escudé/Fontana 1995: 5).

Entsprechend diesen Grundeinsichten distanzierte sich Menem vom realistischen (machtpolitischen) Modell der Außenpolitik ebenso wie vom idealistischen Modell seines Vorgängers Alfonsín und sprach sich für eine bürgerzentrierte (*ciudadano-centrica*) neue Außenpolitik aus. Deren Akzentsetzungen sollten durch die Schlüsselbegriffe "Realismus", "Pragmatismus" und "Normalität" verdeutlicht werden. Außenminister Cavallo gab entsprechende Interpretationshilfe: "Realistisch" sei die argentinische Außenpolitik dann, wenn sie in den Beziehungen mit den befreundeten Nationen das geeignete politische Ambiente für die Lösung der dringenden ökonomischen und sozialen Probleme der argentinischen Bevölkerung schaffe; sie sei "pragmatisch", wenn sie auf einen (falschen) *principismo* und *idealismo* (nach Auffassung der Regierung Menem die Kardinalsünden der Alfonsín'schen Außenpolitik) verzichte; sie sei "normal", wenn sie nach dem Vorbild der erfolgreichen Länder des Nordens ihre Probleme mit Vernunft und Seriosität zu lösen versuche mit dem Ziel, den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu heben (Dirección General de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 21.9.1989, S. 1).

Auf der Basis dieser Leitprinzipien fixierte die Regierung Menem drei außenpolitische Prioritäten:

- die Vertiefung der Beziehungen mit den Führungsmächten des Nordens, insbesondere den Vereinigten Staaten und (mit Abstand) der EG mit dem Ziel, "eine gute Integration des Landes in die Weltwirtschaft und eine gute Lösung der Verschuldungsfrage" zu erreichen;
- den Ausbau der Beziehungen mit den lateinamerikanischen Nachbarn, insbesondere Brasilien und Chile;
- die Überwindung der Verhandlungsblockade in der Falkland/Malvinas-Frage (Bodemer 1996: 275-276; Fuentes 1996: 24).

Alle drei Politikfelder weisen – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – neben der diplomatischen und wirtschaftlichen auch eine sicherheitspolitische Dimension auf (ausführlich zum Zusammenhang von Außen- und Sicherheitspolitik in Lateinamerika: Kurtenbach/Bodemer/Nolte 2000; Bodemer 2000a).

2. Die privilegierten Beziehungen zu den USA – Zwischen “neuem Pragmatismus” und vorauseilendem Gehorsam

Das schwierige Verhältnis zu den USA durchzieht wie ein roter Faden die argentinische Diplomatiegeschichte von der ersten Panamerikanischen Konferenz in Washington (1888/89) bis in die jüngste Zeit. Argentinien ging systematisch auf Konfrontationskurs zu den USA in internationalen Organisationen und Konferenzen, lehnte die Monroe-Doktrin ab, bestand auf einer neutralen Position in den beiden Weltkriegen, vertrat in den Jahren des ersten Peronismus (1945-1955) einen dritten, vor allem gegen die USA gerichteten außenpolitischen Kurs und arbeitete aktiv in der Blockfreienbewegung mit. Zivil- wie Militärregierungen verweigerten über Jahre ihre Unterschrift unter den Vertrag über die Nicht-Verbreitung spaltbaren Materials und den Vertrag von Tlatelolco über eine atomwaffenfreie Zone in Lateinamerika. Das Land lieferte sich bis Ende der siebziger Jahre mit dem Rivalen Brasilien einen Wettlauf mit einem eigenen Nuklearprogramm, legte den Grundstein für eine eigene Raketenproduktion (Condor I und II), stand 1978 am Rande eines Krieges mit Chile und stürzte sich schließlich 1982 in den Falkland/Malvinas-Konflikt.

Verantwortlich für das belastende Legat waren mehrere Faktoren:

- die ein halbes Jahrhundert (1880-1930) währende, auf einer extensiven Landwirtschaft basierende, wirtschaftliche Prosperität, die Ambitionen in Richtung eines Großmacht-Status aufkommen ließ;
- die geographische Isolierung Argentinien, die dazu verleitete, den internationalen Kontext aus dem Blick zu verlieren und den eigenen Status zu überhöhen;
- ein durch curriculare Elemente im argentinischen Erziehungssystem verstärkter Nationalismus, der die eigene Geschichte glorifizierte, die Sonderrolle des Landes hervorhob und seine künftigen Möglichkeiten systematisch überzeichnete, schließlich
- der eklektische Umgang mit bestimmten Theorien der internationalen Beziehungen, wobei dependenztheoretische und geostrategische Vorstel-

lungen mit solchen des Idealismus und (Neo)-Realismus ein je nach politischer Konjunktur und Regimetyp variables, in der Regel jedoch äußerst diffuses Mischungsverhältnis eingingen (Escudé 1998: 63-66).

Während Alfonsín nach einer ersten Phase eines eher distanzierten Verhältnisses in der zweiten Hälfte seiner Amtsperiode den Beziehungen zu den USA stillschweigend den ersten Platz einräumte, ließen Menem und sein Außenminister Cavallo, ab 1992 dann dessen Nachfolger Di Tella, keine Gelegenheit aus, die USA demonstrativ als den privilegierten Partner hinzustellen. Dieses Verhalten war nicht zuletzt Konsequenz einer Allianz mit der lokalen Finanz- und Unternehmerelite und deren Interessenvertretungen. Ihm lag die Prämisse zugrunde, dass Argentinien als mittlere Macht nicht über die Kapazität verfüge, um eine globale Außenpolitik zu betreiben, und sich vielmehr pragmatisch sich auf jene Partner zu konzentrieren habe, von denen man am ehesten Unterstützung bei dem vorrangigen (entwicklungs-)politischen Ziel, d.h. dem Aufbau einer ökonomisch potenten, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen und weltweit respektierten Mittelmacht, erwarten könne. Außenpolitik wurde damit – mehr noch als zu Zeiten Alfonsíns – zum Reflex der Innenpolitik (zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik in den lateinamerikanischen Demokratien s. Bodemer 1991).

Dass die USA unter den privilegierten Partnern so eindeutig den ersten Platz einnehmen sollten, hatte weitere Gründe: Zum einen erschienen die USA in der Perzeption der peronistischen Regierung auch in der post-bipolaren Weltordnung als die politische und militärische Führungs- und regionale Vormacht. Auch galten sie als glaubwürdigster Garant einer freien Marktwirtschaft, d.h. der Wirtschaftsordnung, die nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaften nunmehr unangefochten die Szene beherrschte. Mit dem Hegemon auf Konfrontation zu gehen – wie in der Vergangenheit mehrfach geschehen – zahle sich nicht aus, und sei vielmehr den eigenen Interessen auf der ganzen Linie abträglich. Zum anderen mache die von Alfonsín geerbte chaotische Wirtschaftssituation die Unterstützung der USA (als Handelspartner, Kreditgeber und Investor, vor allem aber als potente Einflussgröße in den internationalen Finanzinstitutionen) notwendiger denn je (Busso/Bologna 1994: 29).

Als Menem 1989 inmitten eines wirtschaftlichen Desasters vorzeitig das Ruder übernahm, war die Bush-Administration zunächst ausgesprochen skeptisch, ob ein in der internationalen Presse als *Provinczcaudillo* beschriebener Politiker bereit war, mit der traditionell anti-amerikanischen Tradition seiner Partei zu brechen. Dem Konzept entsprechend, dass ein konfliktfreies

Verhältnis zur westlichen Führungsmacht auch eine sicherheitspolitische Investition darstelle, griff die neue Regierung im Rahmen ihrer Strategie des *low profile* zu weitreichenden einseitigen Konzessionen in den konfliktiven Fragen der bilateralen Agenda, um sich das Vertrauen der USA zu erwerben. So entsandte der neue Präsident während des Golf-Krieges demonstrativ ein Truppenkontingent und zwei Kriegsschiffe in die Krisenregion. Diese innenpolitisch heftig umstrittene Aktion – eine ureigene Idee Menems – sollte zum einen symbolisch Argentiniens neue Außenpolitik und seinen Schulterchluss mit dem Hegemon im Norden zum Ausdruck bringen, die aktive Teilnahme argentinischen Personals am Wiederaufbau Kuwaits fördern (eine Hoffnung, die sich nicht erfüllen sollte) und schließlich mithelfen, dem argentinischen Militär eine neue, friedensstiftende Rolle zuzuschreiben (Hufty 1996: 173-174).

Auf wirtschaftlichem Gebiet unterstrich Menem seine feste Absicht, staatliche Unternehmen zu privatisieren, Subsidien abzubauen und sukzessive auf eine zum Weltmarkt hin offene und international konkurrenzfähige Wirtschaft hinarbeiten.³ Ergänzend versprach er die Kapitalisierung der Auslandsschulden, die Errichtung eines rechtlichen Garantiesystems für Auslandsinvestitionen sowie die Gleichbehandlung inländischen und ausländischen Kapitals. Auch auf politischem Gebiet übernahm Menem in diversen Fragen den US-amerikanischen Standpunkt. So unterschrieb er die amerikanische These, dass das Drogenproblem eines der großen politischen und sozialen Risiken in Lateinamerika sei, vergleichbar der Guerilla in den sechziger und siebziger Jahren, und versprach aktive argentinische Unterstützung im Kampf gegen die Drogenmafia.

Im Gegenzug kündigte Bush die Aufhebung des sog. Humphrey-Kennedy-*Amendments* an, das den Waffenverkauf an Argentinien verbot, versprach, sich bei den Kreditgebern für eine dem Mexiko-Deal vergleichbare Schuldenlösung, den Plan Brady, einzusetzen und gab grünes Licht für einen 1,4 Milliarden US-Dollar *stand-by*-Kredit des IWF an Argentinien (Russell 1990: 6). Insgesamt waren die nordamerikanischen Konzessionen jedoch eher symbolischer Natur, was angesichts des realen Gewichts Argentiniens in den Außenwirtschaftsbeziehungen bei nüchterner Betrachtung auch kaum verwundern konnte. Während der Argentinien-Handel der USA ganze 0,2% am gesamten Außenhandel ausmachte, bezog das Land am Río de la Plata sei-

³ Er befand sich damit in vollem Einklang mit dem von der US-Regierung und den internationalen Finanzinstitutionen propagierten "Konsenses von Washington".

nerseits 21,6% seiner Importe aus den USA und exportierte 11,6% seiner Produkte dorthin (Hufty 1996: 174).

Auf sicherheitspolitischem Gebiet im engeren Sinn wurden mit dem Stop des Raketenprogramms Condor II (Mai 1991) und der Unterzeichnung einer Reihe von Verträgen über die Herstellung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen⁴ jene zwei Stolpersteine aus dem Wege geräumt, die in der Vergangenheit das argentinisch- amerikanische Verhältnis erheblich belastet hatten.

Ausdruck eines neuen sicherheitspolitischen Denkens sowie des Wunsches einer engeren Allianz mit führenden Industrieländern war schließlich auch das mehrfach bekundete Interesse an einer Mitgliedschaft in der NATO. Es stieß jedoch bei den Bündnispartnern auf keinerlei Resonanz. Mit dem Angebot der Regierung Clinton im Juli 1996, Argentinien einen privilegierten Status außerhalb der NATO einzuräumen, wurde auf das Ersuchen schließlich doch noch, wenn auch mit erheblicher Verzögerung und eher symbolisch reagiert.

Ein letzter Bereich sicherheitspolitischer Erwägungen betraf die inter-amerikanischen Beziehungen. Hier teilte Argentinien weitgehend die Positionen der USA und Kanadas und unterstützte die Bemühungen der OAS, Fragen der politischen Demokratie, der Menschenrechte, des internationalen Rechts und der Marktwirtschaft in einen erweiterten, der post-bipolaren Welt angemessenen sicherheitspolitischen Dialog einzubeziehen (IRELA 1996: 30).

Mit sicherheitspolitischen Fragen eher indirekt zu tun hatte schließlich die argentinische Position im Verhältnis zu den Karibikstaaten Kuba und Haiti. In der Kuba-Frage übernahm Menem in diametralem Gegensatz zu seinem Vorgänger Alfonsín voll den US-Standpunkt. Während die Staaten der Rio-Gruppe mehrheitlich für eine Rückkehr der Inselrepublik in die regionalen und hemisphärischen Organisationen ohne jegliche politische Vorbedingungen votierten, reklamierte Menem einen spürbaren politischen Wandel auf der Inselrepublik als Voraussetzung für die argentinische Unterstützung. Auch war die argentinische Regierung die einzige, die die Embargo-Politik der USA nicht ausdrücklich verurteilte. Im Alleingang mit Panama votierte Argentinien schließlich am 6. März 1991 in der UN-Menschen-

⁴ Im Einzelnen: Vertrag von Mendoza vom 5.9.1991 über das Verbot des Besitzes, des Transfers und des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen; Vertrag von Tlatelolco vom 10.11.1993 über eine atomfreie Zone in Lateinamerika; Vertrag über die Nichtverbreitung spaltbaren Materials vom 22.12.1994 (IRELA 1995: 33).

rechtskommission zugunsten eines US-Antrags, die Menschenrechtssituation auf Kuba zu untersuchen. Allerdings schloss sie sich, um den Konsens nicht zu gefährden, der auf dem 8. Rio-Gipfel am 9./10. September 1994 verabschiedeten Kuba-Erklärung an, die die Aufhebung des Embargos forderte (IRELA 1996: 31).

Auch in der Haiti-Frage scherte die Regierung Menem aus dem regionalen Konsens aus, unterstützte die US-Position zugunsten einer militärischen Intervention (gegen das Votum der Rio-Gruppe, die auf ihrem 8. Gipfeltreffen mehrheitlich für Selbstbestimmung und gegen eine militärische Intervention votiert hatte), beteiligte sich an der UN-Truppe, die das Öl- und Waffenembargo überwachen sollte und später an der UN-Friedenstruppe (ebd.).

Weitere Elemente der pro-nordamerikanischen Außenpolitik Menems waren schließlich der demonstrative Austritt aus der Bewegung der Blockfreien, die konsequente Unterstützung des UN-Sicherheitsrats und seiner Resolutionen sowie schließlich die Beteiligung an über einem Dutzend Friedensmissionen. Letztere dienten über die deklarierten friedenspolitischen Absichten hinaus dem Ziel, die durch das Falkland/Malvinas-Abenteuer und verschiedene Militärrevolten "kontaminierten" Streitkräfte zu "säubern", sie von der Innenpolitik fernzuhalten und ihnen einen neuen, konstruktiven Auftrag (sowie ein neues Image) zu geben.

Insgesamt konnte Menem am Ende seiner zweiten Präsidentschaft ein von Konflikten weitgehend freies Verhältnis zu den USA vorweisen.⁵ Der demonstrative Schulterschluss mit den USA und das Interesse an einer dauerhaften strategischen Allianz mit der Gewinnerkoalition des Kalten Krieges führte dazu, dass die peronistische Außenpolitik die US-amerikanischen sicherheitspolitischen Initiativen bedingungslos unterstützte und damit die Hoffnung eines besonderen Verhältnisses zur NATO verband. Die Kehrseite: Bei mehreren Gelegenheiten manövrierte sich das argentinische Außenministerium mit seiner pro-nordamerikanischen Orientierung im lateinamerikanischen Kontext (Gruppe von Rio, Mercosur) ins Abseits, so im Zusammenhang mit der US-Intervention in Haiti und dem Ausschluss Kubas aus dem Interamerikanischen System. Die Verstimmungen über die argentinischen Alleingänge erhielten schließlich 1997 neue Nahrung, als eine Reihe paralleler Ereignisse (die Freihandelsoffensive der USA, die Aufhebung des US-Waffenembargos sowie der argentinisch-brasilianische Disput über ei-

⁵ Eine Ausnahme bildete lediglich der so genannte Patentstreit auf dem Medikamentensektor.

nen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat) das Verhältnis der Mercosur-Staaten untereinander wie zu den Vereinigten Staaten belastete.

3. Die Beziehungen zu Brasilien: Auf dem Weg zu einer kooperativen Partnerschaft und geteilter Führungsverantwortung im Cono Sur

Nach 150 Jahren wechselseitiger Verdächtigungen und Rivalität um die wirtschaftliche und politische Vormacht im Cono Sur traten die argentinisch-brasilianischen Beziehungen ab den achtziger Jahren in eine Phase der Entspannung und des schrittweisen Ausbaus. Er fand in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre seinen vertraglichen Niederschlag in der Unterzeichnung einer Reihe von Protokollen, die ein breites Spektrum von Kooperationsfeldern absteckten. Die Entscheidung zu verstärkter Integration diente den demokratisch legitimierten Führungen beider Seiten zur Absicherung ihrer (in den ersten nach-diktatorialen Jahren) noch zerbrechlichen Demokratien. Dabei gelang es in Argentinien jedoch erst der zweiten demokratisch legitimierten Regierung, in Brasilien sogar erst der dritten, die wirtschaftliche Kooperation in der Region erfolgreich mit einer nunmehr dezidierten wirtschaftlichen Reformpolitik im Inneren zu verknüpfen.

Anlässlich des Besuchs des brasilianischen Präsidenten Collor de Mello in Buenos Aires im Juli 1990 kündigten beide Regierungen die Bildung einer Wirtschaftsgemeinschaft an. Wenig später wurden Uruguay und Paraguay eingeladen, sich an dem ambitionierten Projekt zu beteiligen. Mit dem Vertragswerk von Asunción im März 1991 wurde dann der Grundstein für den "Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur)" gelegt.

Das Vertragswerk beruhte, wie schon die argentinisch-brasilianischen Vorverträge, auf der Grundüberzeugung der Signatarregierungen, dass zwischen Demokratisierung, wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Sicherheit ein unauflöslicher Zusammenhang besteht, sie sich wechselseitig bedingen. Auf dem Hintergrund dieses gemeinsamen Grundverständnisses wurde zunächst die Nuklearpolitik beider Länder auf eine neue Grundlage gestellt. Wichtigste Bausteine einer nunmehr angestrebten kooperativen Nuklearpolitik waren die umgehende Information und der wechselseitige Beistand bei Nuklearunfällen, Zusammenarbeit in der Forschung, die Verpflichtung zur ausschließlich friedlichen Nutzung der Kernenergie, die Einleitung vertrauensbildender Maßnahmen, die verstärkte außenpolitische Koordinierung und die nuklearpolitische Kooperation mit anderen Ländern in der Region (IRELA 1996: 13). Mit der "Deklaration von Rio" schufen beide Führungsmächte schließlich im südlichen Lateinamerika die Grundlagen für

eine "strategische Allianz", verpflichteten sich zu sicherheitspolitischen Konsultationen und zur Ausarbeitung einer breiten Agenda, die jeglichen militärischen Abenteuern den Boden entziehen sollte (Roett 1999: 18).

Zum unbestrittenen Zentrum, aber auch zum Prüfstein des neuen Verhältnisses zu Brasilien wurde jedoch der Mercosur. Durch eine kooperative Haltung aller Beteiligten, insbesondere der beiden Führungsmächte Brasilien und Argentinien, die nicht weniger als 98% der Industrieproduktion und 93% des Mercosur-Handels auf sich vereinten, gelang auf wirtschaftlichem Gebiet bis Mitte der neunziger Jahre die Bildung einer wenn auch noch unvollständigen Zollunion. Vorrangiges Ziel der zweiten Integrationsphase, die mit dem Gipfel in Ouro Preto (Dezember 1994) ihren Ausgangspunkt nahm, war die Vervollständigung der Zollunion und der Wegfall der zahlreichen länder- und produktspezifischen Ausnahmeregelungen bis 2006. Dabei blieb auch für diese Phase das Tandem Brasilien-Argentinien von entscheidender Bedeutung. Sein über Jahre relativ reibungsloses Zusammenspiel geriet jedoch ab 1997 zunehmend aus dem Tritt. Als sich die brasilianische Regierung nach Monaten währungspolitischer Turbulenzen im Gefolge der internationalen Finanzkrise⁶ schließlich im Februar 1999 zu einer massiven Abwertung des Real von über 30% veranlasst sah, traf dies die Ökonomien der Mercosur-Partner mit voller Härte. Vor allem in Argentinien, das über ein Drittel seines Außenhandels mit dem Nachbarland abwickelte, kam es zu massiven Exporteinbußen und einem Aufleben protektionistischer Forderungen seitens der betroffenen Sektoren (insbesondere der Automobilbranche, der Textil- und Schuhindustrie).

Der Mercosur, das unbestritten erfolgreichste lateinamerikanische Integrationsgebilde, durchlebte so 1999/2000 seine schwerste Krise seit seinem Bestehen. Beide Seiten griffen zu einseitigen Schutzmaßnahmen und bezichtigten sich wechselseitig des Vertragsbruchs. Ungeachtet dieses handelspolitischen Konfliktes bekundeten jedoch alle Beteiligten nach wie vor ihren Willen, zu einvernehmlichen Lösungen zurückzufinden, die Integration zu vertiefen und mit potentiellen weiteren Interessenten in Verhandlungen einzutreten.

Extraregionale Entwicklungen kamen dieser Tendenz noch entgegen. So wirkten die konkurrierenden Bemühungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU um Freihandelsabkommen mit der Region (ALCA) bzw. einer Subregion (EU-Mercosur) – bei gleichzeitiger Beibehaltung protektionisti-

⁶ Zu den Auswirkungen auf Lateinamerika siehe Bodemer (1998).

scher Politiken, insbesondere auf dem Agrarsektor – sowie das Scheitern eines neuen Liberalisierungsanlaufs auf multilateraler Ebene (WTO-Konferenz in Seattle, November 1999)⁷ als externe Förderatoren und bestärkten die Mercosur-Regierungen in ihrer erklärten Absicht, regionalen Kooperations- und Integrationsansätzen in den kommenden Jahren Vorrang einzuräumen vor bilateralen Alleingängen und multilateralen Regimebildungsversuchen. Erst die nach der Jahrtausendwende eskalierende politische, wirtschaftliche und soziale Krise Argentiniens ließ den integrationspolitischen Konsens der Mercosur-Partner brüchig werden und konfrontierte deren Außenministerien mit neuen Lageparametern.

Reste des tradierten Rivalitäts- und Spannungsverhältnisses zwischen Argentinien und Brasilien dürften jedoch auch in den kommenden Jahren weiterbestehen und den Fortgang des Integrationsprozesses behindern. Verantwortlich hierfür sind die trotz aller Kooperationsfortschritte nach wie vor virulenten unterschiedlichen Perzeptionen und Verhandlungsstrategien beider Seiten.

Obwohl beide Länder nach dem Ende des Kalten Krieges eine weitgehend übereinstimmende Sicht über den Gang der internationalen Politik nach dem Wegfall der Systemalternative hatten, führten die jeweiligen innenpolitischen Politikverläufe zu unterschiedlichen Lageanalysen, Außenpolitik-Varianten und Kosten-Nutzen-Bilanzen.

Die argentinische Regierung begann – wie bereits ausgeführt – ein Sonderverhältnis zu den Vereinigten Staaten aufzubauen, das sie als die beste strategische Option zur Wiedergewinnung internationaler Glaubwürdigkeit und innenpolitischer Stabilität ansah. Aktive Teilnahme im Regionalbündnis Mercosur und Schulterschluss mit dem Hegemon im Norden wurden als komplementär angesehen, desgleichen die Koordinierung von wirtschaftlicher Integration und regionaler wie hemisphärischer Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Die Herausbildung eines Systems kooperativer Sicherheit sowie die Schaffung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland (ALCA) wurden ebenfalls als komplementäre, sich wechselseitig verstärkende Prozesse begriffen.

Wahrnehmungen und Erwartungen auf brasilianischer Seite unterschieden sich davon erheblich. Der Vertrag von Asunción wurde als erster Schritt auf dem Weg zu einer Südamerikanischen Freihandelszone (ALCSA) interpretiert; zu Plänen einer kooperativen Sicherheitspolitik ging man in Brasília

⁷ Siehe hierzu Bodemer (2000).

auf Distanz, stattdessen sprachen sich die Verantwortlichen für die Stimulierung vertrauensbildender Maßnahmen aus. Insgesamt verfolgte Brasilien nach der Überwindung interner Schwierigkeiten (1990 bis 1992) eine Außenpolitik, die auf Autonomie abstellte und sich den nordamerikanischen Versuchen der Herrschaftsausdehnung in den hemisphärischen Beziehungen widersetzte. Auf keinen Fall dürfe der Mercosur von einer gesamthemisphärischen Freihandelszone (in Gestalt der ALCA bzw. einer erweiterten NAFTA) aufgesogen werden (Hirst 1999: 60-62).

Auch in der Bewertung des Mercosur setzte das Itamaratí andere Akzente als sein argentinisches Pendant. Die Gewinne der Handelsliberalisierung im Mercosur seien zwar beachtlich, die Anreize zur Beseitigung aller Schranken im Waren- und Dienstleistungsverkehr und zur Vertiefung des Integrationsprozesses in Richtung eines Gemeinsamen Marktes seien jedoch nicht zuletzt wegen der erheblichen wirtschaftlichen Asymmetrien im Integrationsraum und dessen begrenzter Marktgröße eher beschränkt. Von daher sah die brasilianische Seite auch keinen Anlass, interne Regulationsbestimmungen abzubauen.

Wie die insgesamt defensive Verhandlungsstrategie der Brasilianer in Sachen ALCA beweist, erklären die Faktoren Marktgröße und wirtschaftliche Ungleichgewichte jedoch nur teilweise die brasilianische Politik. Hinzu treten zwei weitere Elemente: Zum einen das größere politische Gewicht jener Sektoren, die von Importen besonders betroffen sind, gegenüber den exportorientierten Wirtschaftszweigen bei der Formulierung der brasilianischen Industrie- und Außenhandelspolitik, zum anderen die Vorherrschaft einer Außenpolitik-Vision, die sich in Zielen ausdrückt wie dem der "Konstruktion einer Regionalmacht" oder Konzepten wie dem der "autonomen Entwicklung", in dem noch erhebliche Elemente des tradierten *desarrollismo* konserviert wurden (Da Motta Veiga 1999: 47-48).

Trotz verstärkter Bemühungen der EU und der Vereinigten Staaten um die Herausbildung einer interregionalen (EU-Mercosur) bzw. hemisphärischen Freihandelszone (ALCA) hatte für die brasilianische Führung auch noch am Ende der zweiten Amtszeit Menems die Doppelstrategie: "Stärkung und Erweiterung des Mercosur" auf der einen, Vorantreiben des Multilateralismus (WTO) auf der anderen Seite, ihre Gültigkeit. Als Antwort auf das Verhandlungsdebakel in Seattle verschob sich das außenpolitische Interesse Brasiliens wiederum eindeutig auf die Mercosur- (und hier insbesondere auf eine Erweiterungs-)Strategie (Bodemer 2000: 49).

Andere Akzente setzten demgegenüber argentinische Außenpolitiker. Für sie waren und sind die Freihandelsangebote aus dem Norden (ALCA, EU-Mercosur) sowie die Vertiefung und (an zweiter Stelle) Erweiterung des Mercosur komplementäre Prozesse, die es parallel voranzutreiben gilt.

Ungeachtet dieser Diskrepanzen stimmten die Regierungen beider Länder jedoch darin überein, dass eine simple Ausdehnung der NAFTA nach Süden ebenso abzulehnen sei wie bilaterale Verhandlungen mit den USA und dass für die Verhandlungen sowohl mit den USA wie mit der EU das Prinzip des *single undertaking*, d.h. der Paketlösung, zu gelten habe. Außerdem ergriffen beide Seiten gemeinsam wichtige Initiativen zur Stärkung der politischen Dimension des Mercosur. So wurden auf dem Präsidenten-Gipfel in San Luis (1996) mit der Verabschiedung der Demokratie-Klausel – sie erlaubte die Sanktionierung nicht-demokratischer Regierungen im Mercosur bis hin zum Ausschluss aus dem Integrationsbündnis – und der Vereinbarung eines politischen Koordinierungsmechanismus zwischen beiden Regierungen zwei wichtige politische Entscheidungen getroffen (Hirst 1999: 67). Ein Jahr später kam es schließlich zur Verabschiedung der „Rio-Deklaration“, die den Status der bilateralen Beziehungen als „strategische Allianz“ definierte. Dieser symbolische Schulterschluss änderte aber nichts daran, dass die Außenpolitiken nach wie vor divergierten. Als die nordamerikanische Regierung die mehrfach unter Beweis gestellte argentinische Gefolgschaftstreue mit dem Status eines „Verbündeten außerhalb der NATO“ belohnte, sah dies die brasilianische Regierung als einen weiteren Beweis für das Bestreben der Clinton-Administration an, ihren Einfluss im Cono Sur zu vergrößern und einen Keil zwischen die Mercosur-Mitglieder zu treiben. Im Gegenzug reagierte das Itamaratí mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dies stieß wiederum auf Ablehnung des argentinischen Außenministeriums, das als Alternative einen permanenten Sitz für Lateinamerika mit rotierender Besetzung vorschlug.

Die skizzierten Unterschiede in den Außenpolitiken der beiden Führungsmächte des Mercosur stellten jedoch kein Hindernis dafür dar, dass sich die bilaterale Kooperation während der Amtszeit Menems in einem breiten thematischen Spektrum erheblich vertiefte. So rangiert Argentinien heute unter den brasilianischen Erdöllieferanten an erster Stelle. Das staatliche Erdölunternehmen Petrobras akzeptierte nach Jahrzehnte langem Widerstand die Lieferung von argentinischem Naturgas in den Süden Brasiliens. Im Bereich der Energieversorgung sowie des städtischen, regionalen und transozeanischen Transports wurden zahlreiche gemeinsame Projekte gestar-

tet, desgleichen auf den Gebieten der Kultur, der Wissenschaft und Erziehung. Selbst auf dem sensiblen Feld der Verteidigungspolitik kam es – trotz der oben genannten Einschränkungen – zu einer Vertiefung der Beziehungen, wobei diese jedoch unterhalb des Niveaus institutioneller Mechanismen oder gar einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft verblieben. Im Mittelpunkt standen Maßnahmen der wechselseitigen Vertrauensbildung, wobei die Idee einer Friedenszone im Cono Sur den konzeptionellen Hintergrund bildete (Hirst 1999: 69-71).

Angesichts der machtpolitischen Asymmetrien zwischen Argentinien und Brasilien dürfte der Umfang "kooperativer Spiele" zwischen beiden Ländern jedoch auch in Zukunft seine Grenzen haben. So zielt die argentinische Politik und öffentliche Meinung gegenüber dem Nachbarn Brasilien zwar mehrheitlich auf ein langfristig angelegtes kooperatives Verhältnis, gleichzeitig aber wächst das argentinische Unbehagen über den kontinuierlichen Machtzuwachs des großen Bruders. Dabei sind zwei unterschiedliche Sichtweisen zu unterscheiden (Hirst 1999: 68-69). Die einen interpretieren den wachsenden politischen und wirtschaftlichen Einfluss Brasiliens in der Region wie in der Welt als eine Positivsummenspiel, bei dem auch Argentinien gewinnt, wobei es seine Teilhabe am Macht- und Einflussgewinn seines Mercosur-Partners diesem mit Vertrauenskapital vergütet. In diesem Szenario stellt sich ein permanenter Sitz Brasiliens im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als ein Aktivposten für den Mercosur dar, während die Allianz mit den Vereinigten Staaten (die favorisierte Option der Menem'schen Außenpolitik) eine eher unsichere strategische Option abgibt. Vertreter einer alternativen Sicht favorisieren demgegenüber den Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten. Sie sehen in ihm ein Gegengewicht zu der wachsenden *Brasil-dependencia* Argentiniens. Entsprechend dieser Vision bietet die "Strategie der zwei Wege" die einzige Chance, die internationalen Beziehungen Argentiniens einigermaßen auszubalancieren.

Welche der beiden Interpretationen auch gewählt wird: Sicher ist, dass beide Mercosur-Protagonisten auch in der Zukunft mit ihren unterschiedlichen Machtpotentialen, Lageperzeptionen und Außenpolitik-Varianten leben und dazu bereit sein müssen, die individuellen internationalen Initiativen ihres jeweiligen Partners als legitime Optionen in der post-bipolaren Welt anzusehen.

4. Die Beziehungen zu Chile: Von Grenzkonflikten zur sicherheitspolitischen Partnerschaft

Das außenpolitische Verhältnis zum Nachbarland Chile wurde seit je von einer Mischung aus politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Überlegungen bestimmt. Bereiche des Konsenses und der Kooperation zum beiderseitigen Nutzen stehen neben solchen des Konflikts. Der Anteil letzterer ging in den letzten Jahren allerdings kontinuierlich zurück.

Auf der operativ-institutionellen Ebene der argentinisch-chilenischen Beziehungen sind insbesondere die seit 1990 staatfindenden regelmäßigen Gipfeltreffen zu erwähnen, ergänzend die binationalen und die gemischten Kommissionen zu den Politikfeldern: Grenzangelegenheiten, Arbeitsbeziehungen, Gesundheit und Umwelt, schließlich seit 1994 die halbjährigen Treffen der Außenminister. Die Themen des Dialogs bzw. der vertraglichen Gestaltung sind breit gestreut und reichen von Fragen der Positionsabstimmung in internationalen Foren, der Verteidigung, des Transports, des Handels, des Grenzverlaufs, der Erziehung und der physischen Integration über Aspekte der Energiewirtschaft, des Zollwesens und des Bergbaus bis zu den *policy*-Feldern Umwelt, öffentliche Sicherheit und Tourismus. Insgesamt bilden jedoch wirtschaftliche Materien – dem allgemeinen Trend zur Ökonomisierung der Außenpolitik folgend – den Kern der bilateralen Agenda.

In der Frage der Grenz- und Gebietsstreitigkeiten, seit je einem der neuralgischsten Punkte im bilateralen Verhältnis, konnten seit der Rückkehr zur Demokratie erhebliche Fortschritte erzielt werden. Sichtbarer Ausdruck dafür war die Entscheidung der Regierungen Aylwin und Menem, in den noch offenen Grenzfragen zu einer definitiven Einigung zu kommen. Entsprechend wurde eine binationale Grenzkommission beauftragt, einen Bericht über die noch offenen Streitfragen zu erstellen. Mittels dieses Mechanismus konnten 23 von 24 Streitpunkten in der Folgezeit einvernehmlich geregelt werden. Der 24. (und schwierigste) Fall, die Hoheit über die Laguna del Desierto, wurde einer lateinamerikanischen Juristenkommission übertragen. Deren Schiedsspruch vom 21. Oktober 1994 begünstigte die argentinische Position, was wiederum zu einem Einspruch der chilenischen Seite führte. Er wurde jedoch von der Kommission abgewiesen, womit der Schiedsspruch schließlich im Oktober 1995 rechtsgültig wurde.

Ein zweiter Konfliktfall entzündete sich an der südlich der Laguna del Desierto gelegenen Zone "Campos de Hielo". Hier verhinderten unversöhnliche Ansprüche beider Seiten sowie die technische und politische Komplexität des Themas über Jahre eine einvernehmliche Lösung. 1999 kam es

schließlich zu einem Kompromiss. Mit der Zustimmung beider Länderparlamente am 2. Juni 1999, vom chilenischen Magazin *Mensaje* als "der beste Moment in den bilateralen Beziehungen der letzten Dekaden" gefeiert (Gaspar 1999: 17), war der letzte noch bestehende Grenzkonflikt einvernehmlich geregelt. Auf sicherheitspolitischem Gebiet kam es in den letzten Jahren ergänzend zu einer Reihe vertrauensbildender Maßnahmen, die – analog den Bemühungen zwischen Argentinien und Brasilien – über die "protokollarische Diplomatie" hinaus zu einem dichteren Beziehungsgeflecht zwischen den Waffengattungen beider Länder und einer zunehmenden Institutionalisierung des sicherheitspolitischen Dialogs führten.

5. Der Umgang mit dem Sicherheitsrisiko "Malvinas-Frage": Vom Multilateralismus zum Bilateralismus

Es sind nicht zuletzt historische Gründe, die dem Verhältnis Argentiniens zu Großbritannien eine Schlüsselrolle zukommen ließen. Hier hatte das Malvinas-Abenteuer der letzten Junta zu einem absoluten Tiefpunkt der Beziehungen geführt. Vor diesem Hintergrund war es für die Diplomatie der ersten demokratischen Regierung nach dem Rückzug der Militärs mehr als ein Betriebsunfall, dass die Malvinas-Frage einen für die argentinischen Interessen mehr und mehr dysfunktionalen Verlauf nahm.

Nach dem gescheiterten Versuch bilateraler Verhandlungen in Bern (Juni 1984) setzte die Diplomatie der UCR-Regierung fortan auf die multilaterale Karte. Trotz wachsender Erfolge, vor allem in der Vollversammlung der Vereinten Nationen, und zunehmenden diplomatischen Drucks auf die britische Regierung, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, blieb diese hart. Sie praktizierte eine Politik der vollendeten Tatsachen.

Um die Verhandlungsblockade zu überwinden, bemühte sich die argentinische Diplomatie um eine alternative Strategie. So kam es, vermittelt über das State Department, ab Mitte 1986 zu einer Reihe informeller Gespräche mit den Briten und der Vorlage sog. *non papers*. In einem dieser nicht-offiziellen Vorlagen schlug Außenminister Caputo am 12. Juli 1987 über die völkerrechtliche Figur des "Regenschirms" den Ausschluss der Souveränitätsfrage sowie ergänzend eine offene Verhandlungsagenda vor. Die britische Seite akzeptierte ersteres, nicht jedoch den zweiten Vorschlag, war vielmehr lediglich bereit, begrenzte Themen zu verhandeln (Russell 1990: 2). Zu substantiellen Fortschritten sollte es in der verbleibenden Amtszeit Alfonsíns jedoch nicht mehr kommen.

Für die Umsetzung der wirtschaftlich dominierten außenpolitischen Ziele der Regierung Menem waren Fortschritte in der Malvinas-Frage von höchster Priorität. Nur über eine Verständigung mit England konnte der Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zur EU, die mit dem zum 1. Januar 1993 in Kraft tretenden europäischen Binnenmarkt zusätzliche Impulse bekam, vorangetrieben werden. Nach dem Machtantritt vollzog der neue Außenminister Cavallo so auch umgehend eine radikale Abkehr vom Multilateralismus mit dem (richtigen) Argument, die von den Radikalen lange Zeit favorisierte Präsentation von Resolutionen in der UN-Vollversammlung habe keinen Schritt weiter geführt.

Die argentinisch-britische Annäherung erfolgte schrittweise und mit diplomatischer Vorsicht. Dabei ging es weniger um den Inselstaat selbst als um den europäischen Markt und die britische Fähigkeit, Handelsabkommen mit der Gemeinschaft zu torpedieren.

Insgesamt wich der Widerstand, den die Regierung Alfonsín in der Malvinas-Frage gegenüber der britischen Seite an den Tag gelegt hatte, unter Menem einer Politik, die sich um Abkommen über die Malvinen-Region auf dem militärischen Gebiet, dem Fischfang und der Rohstoffexploration bemühte. Ergänzend initiierte Außenminister Di Tella eine Reihe von Maßnahmen, die auf den direkten und indirekten Einbezug der Falkland/Malvinas-Bewohner abstellten, so die Teilnahme an BBC-Radiosendungen ("Calling the Falklands"), die Entsendung von Videos und Bücher-Geschenken an die Kinder der Kelpers (an Weihnachten 1993 und 1994) und die Organisation von gemeinsamen Seminaren zur Simulation von Konfliktlösungsmodellen (Dodds 1998: 624). Die Bilanz am Ende der zweiten Amtszeit Menems: In der zentralen Frage der Souveränität blieben die Fronten festgefahren. Im Bereich der bilateralen Beziehungen waren demgegenüber zumindest in dreierlei Hinsicht Fortschritte zu verzeichnen: Mit der Aufnahme der diplomatischen und konsularischen Beziehungen im Februar 1990 wurde ein Versöhnungsprozess eingeleitet, der im London-Besuch Menems 1998 seinen Höhepunkt fand. Begleitet wurde dieser Prozess – zweitens – von einer Intensivierung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlich-technologischen Beziehungen. Schließlich kam es zu einer engeren Zusammenarbeit in den Foren der Vereinten Nationen, die sich u.a. in gemeinsamen Blauhelm-Einsätzen materialisierte (Russell 1999: 28). Nach wie vor ist eine Mehrheit der Argentinier in Buenos Aires wie im Landesinnern überzeugt, dass die Inseln ihrem Land gehören sollten. Präsident Menem verstand es andererseits, rhetorische Versprechen bezüglich der Rück-

gewinnung der Inselgruppe mit einer pragmatischen Strategie der Vertrauensbildung und praktischen Zusammenarbeit (mit den Briten wie mit den Kelpers) zu verbinden. Die Inselbewohner selbst gewannen in den letzten Jahren zunehmend an Selbstbewusstsein und werden in den kommenden Jahren möglicherweise ein breites Spektrum von Optionen, einschließlich volle Unabhängigkeit oder Selbstverwaltung, in Erwägung ziehen. Wahrscheinlich auf mittlere Sicht ist, dass die britisch-argentinischen Verhandlungen zu weiteren kooperativen Arrangements auf konkreten Gebieten (Fischerei, Erdölprospektion, Kommunikation) führen, in Verbindung mit einem gewissen Grad von Selbst-Verwaltung auf der Inselgruppe (Dodds 1998: 630).

6. Die Beziehungen zu Europa – Argentiniens neuer Pragmatismus als *trading state*

Die Beziehungen zu Europa nahmen aus historischen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gründen seit je einen besonderen Rang im außenpolitischen Beziehungsgeflecht Argentiniens ein. Nachdem diese Beziehungen mit dem Falkland/Malvinas-Krieg 1982 einen absoluten Tiefpunkt erreicht hatten, erfuhren sie unter den nachfolgenden demokratischen Regierungen einen kontinuierlichen Ausbau (Russell 1999). Dabei sind mehrere Phasen zu unterscheiden. Unter der Alfonsín-Regierung (1983-1989) war die "europäische Verbindung" eine Schlüsselgröße bei dem Bemühen, durch eine Diversifizierung der Partnerbeziehungen den unter den Militärs weitgehend verlorenen außenpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen und der Hegemonie der Vereinigten Staaten ein Gegengewicht entgegenzustellen. Die gravierenden und sich im Laufe der Amtszeit Alfonsíns kontinuierlich verschlechternden binnenwirtschaftlichen Parameter setzten diesem Bemühen aber deutliche Grenzen. Die guten politischen Beziehungen kontrastierten mit nur bescheidenen Fortschritten im wirtschaftlichen Beziehungsgeflecht. Auch die beiden wichtigsten bilateralen Arrangements, die Wirtschaftsabkommen mit Italien und Spanien, blieben zunächst ohne greifbare ökonomische Substanz.

Mit der vorzeitigen Amtsübernahme Menems 1989 begann eine zweite, bis 1995 dauernde Phase, deren Hauptcharakteristikum eine in ihrem Instrumenten-Set breit ausdifferenzierte pro-westliche Strategie war, die sich nahezu ausschließlich am Ziel "wirtschaftliche Entwicklung" ausrichtete. Mit dem wirtschaftlichen Stabilitätsprogramm von 1991, insbesondere seinen Kernstücken Dollar-Peso-Parität, Deregulierung, Privatisierung und

Außenöffnung, waren die Voraussetzungen für eine massive Ausweitung auf dem Gebiet des Handels und der privaten Direktinvestitionen gelegt, eine Chance, die insbesondere Spanien (Gudino 1997), Italien, mit Abstand aber auch Frankreich, die Niederlande und Großbritannien zu nutzen wussten. Der für den argentinischen Export nach wie vor zentrale Landwirtschaftssektor sah sich allerdings auch weiterhin den vielfältigen Spielarten des europäischen Agrarprotektionismus konfrontiert.

Mit dem Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen der EU und dem Mercosur im Dezember 1995 begann eine dritte Phase, in der die traditionellen Verbindungen (zur EU und ihren Mitgliedstaaten) um eine dritte, komplementäre Variante (EU-Mercosur) erweitert wurde. Das von den Beteiligten als "historisch" eingestufte Rahmenabkommen bildete den Auftakt für eine intensive Zusammenarbeit zwischen zwei (im Falle des Mercosur allerdings noch unvollständigen) Zollunionen, wobei die thematische Bandbreite neben wirtschaftlichen und politischen Fragen auch die Bereiche Kultur, Wissenschaft und Technologie, Umwelt sowie die Drogenproblematik einschloss.

Insgesamt erhöhte sich die Bedeutung Argentiniens für die EU und ihre Mitgliedsstaaten in den neunziger Jahren spürbar. Empirische Belege hierfür sind neben einem kontinuierlichen Anstieg der europäischen Exporte, der Direktinvestitionen und Entwicklungsleistungen der Abschluss zahlreicher Abkommen, die regelmäßigen politischen Konsultationen auf hoher Ebene sowie die Häufigkeit von Besuchen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auslösende Faktoren für diesen qualitativen Wandel waren insbesondere der politische und wirtschaftliche Konsolidierungsprozess, die (trotz gelegentlicher Rückschläge) doch insgesamt positive Entwicklung des Mercosur, die europäisch-nordamerikanische Konkurrenz um eine privilegierte Position auf dem südamerikanischen Markt und nicht zuletzt die zunehmend globale Ausrichtung der europäischen Außenpolitik. Vorrangige Forderungen Argentiniens an die Adresse Europas sind der Abbau des leidigen Agrarprotektionismus, der weitere Ausbau des beiderseitigen Handels (der seit 1996 für Argentinien defizitär ist) und der Investitionstätigkeit europäischer Unternehmen, die Vertiefung der industriellen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit, schließlich der Ausbau der politischen Kooperation auf den verschiedensten Gebieten, von der Reform der UN bis zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität (Russell 1999: 21).

Am Ende der zweiten Amtszeit Menems nimmt Europa somit auf der außenpolitischen Prioritätenskala einen den USA vergleichbaren Rang ein,

übertroffen aus strategischen Gründen nur noch von den Mercosur-Staaten (plus Chile und Bolivien). Mit der anhaltenden Unbeweglichkeit der EU in Sachen Agrarprotektionismus und dem insgesamt bescheidenen Ergebnis der beiden WTO-Konferenzen in Seattle und Katar, die eine neue Liberalisierungsrunde einleiten sollten, erhielt allerdings jene außenpolitische Fraktion, die für einen weiteren Ausbau der Süd-Süd-Beziehungen plädierte, konkret: die Vertiefung und Erweiterung des Mercosur, ergänzt um eine für die argentinische Außenpolitik relativ neue Dimension: die Zusammenarbeit mit den Ländern des asiatisch-pazifischen Raums, spürbaren Rückenwind.

7. Außenpolitik unter der Mitte-Links-Regierung – Zwischen Kontinuität und regierungsinternem Dissens

Die nach der Wahlniederlage der Peronisten am 10. Dezember 1999 ihr Amt antretende Mitte-Links-Regierung unter dem Radikalen Fernando de la Rúa nahm – den Ankündigungen im Wahlkampf entsprechend – keine grundlegenden Korrekturen am bisherigen außenpolitischen Kurs vor, wohl aber Akzentverschiebungen. Vorrang genießen sollten die Beziehungen zu Brasilien und die Vertiefung des Integrationsprozesses. Der neue Außenminister Alberto Rodríguez Giavarini, ein konservativer Ökonom, sah es als vorrangig an, gegenüber dem Norden die Voraussetzungen für "Vorhersehbarkeit und Vertrauen" zu schaffen, was durch Kohärenz der Initiativen und Entscheidungen und die Ausarbeitung staatlicher Politiken in solchen Materien zu leisten sei, die für das Land von "vorrangigem Interesse" waren. Solche Politikfelder seien die politische und wirtschaftliche Integration des südlichen Lateinamerika, die Konsolidierung des internationalen Friedens und der Sicherheit und die Demokratisierung des internationalen Systems.⁸

Wie bereits unter Menem sah auch die neue Regierung den Mercosur in erster Linie als ein Instrument zur Förderung des Außenhandels. In dieser Hinsicht war die bisherige Integrationspolitik auch durchaus erfolgreich gewesen. Die Handelsbilanz mit Brasilien wies seit Jahren Überschüsse aus, wobei nicht weniger als 40% der argentinischen Exporte nach Brasilien verarbeitete Produkte waren (nach den USA lediglich 13%) (nach Ziffern des INDEC). Die in diesen Zahlen dokumentierte Produktivitäts- und Wettbewerbssteigerung der argentinischen Wirtschaft auf der regionalen Ebene fand allerdings im globalen Kontext keine Entsprechung. Hier war es auch in

⁸ Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de Mayo de 2000.

den neunziger Jahren trotz gegenteiliger Versprechen der Menem-Administration nicht gelungen, die klassische, auf statischen komparativen Vorteilen beruhende Arbeitsteilung zwischen Argentinien und seinen Handelspartnern im Norden aufzubrechen. Sie vertiefte sich vielmehr noch mit dem Ergebnis, dass der Außenhandel mit den USA wie mit Westeuropa seit Mitte der neunziger Jahre defizitär war.

Als sich dann in den ersten Monaten des Jahres 2001 die Wirtschaftskrise Argentiniens dramatisch zuspitzte, die Zahlungsunfähigkeit des Landes in greifbare Nähe rückte und zwei Wirtschaftsminister in kurzen Abständen zurücktreten mussten, brachte De la Rúa mit der Ernennung Cavallos zum Superminister sozusagen seinen letzten Joker ins Spiel. Mit ihm hatten wiederum die Anhänger eines neoliberal orthodoxen Krisenmanagements das Sagen. Mit erheblichen Sonderrechten ausgestattet, sollte der "Magier" der neunziger Jahre, der dem Land mit seinem Konvertibilitätsplan fast ein Jahrzehnt währungspolitische Stabilität gebracht hatte, die angeschlagene Ökonomie vor dem Kollaps retten.

Außenpolitisch blieb die Ernennung Cavallos nicht ohne Folgen. Unter den Sonderrechten, die sich Cavallo ausbedingte, um der schweren Wirtschaftskrise zu begegnen, war das einer größeren Einflussnahme seiner Wirtschaftsequipe auf das Außenministerium. Zwischen letzterem und Cavallo kam es so auch rasch zu divergierenden Auffassungen über das Verhältnis von Mercosur, ALCA und Brasilien. Für Cavallo bedeutete der ALCA eine "vollständige Reprogrammierung des Mercosur". Von Brasilien sei eine rasche Konstituierung eines gemeinsamen Marktes zu fordern. Wenn diesem Wunsch seitens des Ithamaratí nicht entsprochen werde – was kaum zu erwarten war – entwickle sich der Mercosur zwangsläufig zu einer Freihandelszone. Dies räume Argentinien alle Freiheit ein, mit den Vereinigten Staaten nach dem Vorbild Chiles ein bilaterales Freihandelsabkommen auszuhandeln (*Gazeta Mercantil*, 26.3.2001). Mit dem gemeinsamen Außenzoll komme man – so Cavallo – "nirgendwo hin". Deshalb müssten alle Anstrengungen darauf konzentriert werden, den Freihandel auch auf andere Länder der Region auszuweiten und eine volle Integration aller Produktionsfaktoren anzupeilen (Cavallo anlässlich der Präsentation seines Buches "Pasión por crear", in: *Página 12*, 31.3.2001). Gespeist wurden solche Argumente auch von einem unverkennbaren Misstrauen der neuen Wirtschaftsequipe gegenüber dem brasilianischen Partner, die nicht zuletzt in den wiederholten handelspolitischen Querelen zwischen den beiden Regionalmächten ihren Ursprung hatten. Die brasilianische Wirtschaft – so das Argument des Super-

ministers – sei währungs- und wirtschaftspolitisch instabil, was eine makroökonomische Koordinierung erschwere. Angesichts dieses Sachverhalts sei Argentinien gut beraten, sich stärker in Richtung anderer Handelsblöcke zu bewegen, insbesondere zur NAFTA.

Mit diesen Thesen befand sich Cavallo in offenem Widerspruch zu Außenminister Giavarini und Präsident De la Rúa, die in wiederholten Verlautbarungen eindeutig einer Vertiefung des Mercosur vor den ALCA-Verhandlungen Priorität einräumten und alles vermeiden wollten, was den Mercosurpartner Brasilien irritieren konnte. Er befand sich außerdem in der Kontinuität der Denkweise jener Intellektuellen und Fraktionen in Wirtschaft und Politik, die während der Regierungszeit Menems für eine enge Allianz mit den Vereinigten Staaten eingetreten waren und den Mercosur als eine Freihandelszone auf dem Weg zu einer gesamthemisphärischen Freihandelszone (ALCA) verstanden. Unterstützung fanden die Positionen Cavallos und seiner Equipe beim Finanzsektor und dem Dachverband der Unternehmer (UIA), die De la Rúas und Giavarinis bei den Gewerkschaften, dem Verband der Agrarier (FAA) und führenden Persönlichkeiten der Regierungskoalition, so bei Alfonsín und Carlos Alvarez, dem ehemaligen Vizepräsidenten. Auch in der öffentlichen Meinung fand die Mercosur-freundliche Position eine eindeutige Mehrheit: Nach einer Umfrage vom April 2001 hatten 29% der Befragten eine positive Meinung vom Mercosur gegenüber lediglich 12% zur ALCA (Ambitoweb, Encuesta: Mercosur mejor que ALCA, 22.5.2001). Diese größere Skepsis bezüglich dem ALCA-Projekt schloss jedoch nicht aus, dass laut einer anderen Umfrage 69% der Befragten die Beziehungen zur Führungsmacht USA als sehr wichtig einstufte (Gallup-Umfrage, *La Nación Line*, 12.6.2001).

Ungeachtet der regierungsinternen Meinungsverschiedenheiten über außenpolitische Prioritäten waren es in der politischen Praxis während der kurzen Regierungszeit De la Rúas vor allem drei Innovationen, die zu – wenn auch bescheidenen – Fortschritten im argentinisch-brasilianischen Verhältnis führten: So entschieden beide Seiten im März 2001, die Wirtschaftsstatistiken beider Länder zu standardisieren – dies als erster Schritt in Richtung einer Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Auf dem Gipfeltreffen in Florianópolis im Dezember 2000 wurde ergänzend die Initiierung einer Studie über die Errichtung eines permanenten Schiedsgerichts mit dem Ziel in Auftrag gegeben, bei auftretenden Handelskonflikten allen Beteiligten mehr rechtliche Sicherheit zu gewähren. Schließlich wurde auf dem Mercosur-Gipfel in Asunción (14.6.2001) eine hochrangige Kommission

eingerrichtet, die die gesamte Struktur des gemeinsamen Außenzolls mit dem Ziel einer größeren Flexibilisierung überprüfen sollte, ohne dass damit jedoch das strategische Ziel einer Zollunion aufgegeben werden sollte.

Insgesamt hatte die Verbesserung der Beziehungen zum Nachbarn Brasilien, die seit dessen einseitiger Abwertung des Real im Februar 1999 in unruhige Gewässer geraten waren, für den Präsidenten wie den Außenminister eindeutig Priorität. Der Mercosur war ihr erklärtes strategisches Ziel, ihn zu vertiefen integraler Bestandteil der "Staatspolitik" sowie der Eingliederung in den Weltmarkt (*La Nación*, 18.4.2001). Dessen ungeachtet blieb jedoch die Debatte "Mercosur und/oder ALCA" bis zum abrupten Ende der Mitte-Links-Regierung im Dezember 2001 auf der politischen Agenda, wobei die wiederholten verbalen Alleingänge Cavallos im In- und Ausland für erhebliche Unruhe sorgten. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass Außenminister Giavarini die US-Offerte eines bilateralen Freihandelsabkommens (nach dem Muster Chile – USA) abschlägig beschied und darauf verwies, dass die Verhandlungen über den ALCA-Beitritt über den Mercosur als Block vonstatten gingen (*Clarín*, 9.5.2001). Die Parallelität von zwei unterschiedlichen politischen Diskursen sorgte nicht nur dafür, dass sich das bereits angeschlagene Image des Mercosur nach innen wie nach außen weiter verschlechterte und die Zweifel bezüglich der Überlebensfähigkeit des Mercosur, über Jahre das Vorzeige-Modell der lateinamerikanischen Integration, wuchsen, sondern verdeckte auch zunehmend drei Sachverhalte, die außenpolitisch positiv zu Buche schlugen, wenngleich von der Regierungsequipe nicht entsprechend "vermarktet" wurden: So war Argentinien zum einen ebenso wie sein Mercosur-Partner Brasilien entschlossen, sich konstruktiv als Block in die ALCA-Verhandlungen einzubringen und einen gemeinsamen Verhandlungskoordinator zu bestimmen. Die argentinische Regierung war zum zweiten – wenn auch eher stillschweigend als explizit – bereit, die härtere Verhandlungsposition seines brasilianischen Partners zu akzeptieren, der den ALCA in den Worten Cardosos definierte als "eine Option, nicht als Schicksal". Mit all dem bekannten sich schließlich, drittens, beide Führungsmächte des Mercosur zum Freihandel, sei es im Rahmen der ALCA, sei es mit der EU oder der WTO.

Als im November 2001 der IWF sich weigerte, eine weitere Teiltranche des im Dezember des Vorjahres zugesagten Kredit-Pakets auszuzahlen, eskalierte die innenpolitische Krise in einem Maße, dass De la Rúa unter chaotischen Umständen am 20. Dezember das Handtuch werfen musste. Damit war einmal mehr eine von der Radikalen Partei angeführte Regierung vorzei-

tig gescheitert. Was über die Regierungszeit De la Rúas hinaus als wichtigste außenpolitische Herausforderung für jedwede künftige Regierung bleibt, ist die Konsolidierung und Vertiefung des Mercosur. Soll das südamerikanische Integrationsbündnis nicht wie frühere Integrationsversuche (ALALC, La Plata-Becken, Amazonas-Pakt, etc.) in Irrelevanz abgleiten oder (als bloße Freihandelszone) von der ALCA absorbiert werden, bedarf es einer von allen Mitgliedsländern getragenen, expliziten politischen Entscheidung zur Vertiefung des Bündnisses. Nur so wird der Mercosur als lateinamerikanisches Subsystem überleben und weiterhin seine zentrale Aufgabe erfüllen können, den Mitgliedern als Lernfeld zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und einer erfolgreichen Eingliederung in die Weltwirtschaft zu dienen.

8. Argentinische Außenpolitik in der Kontroverse – einige abschließende Bemerkungen

Wie wir einleitend bemerkten, stellt die chronische politische Instabilität – herausragendes Merkmal der argentinischen Geschichte des 20. Jahrhunderts – auch für die Außenpolitik des Landes die mit Abstand wichtigste innenpolitische Determinante dar. Sie erschwerte die Entwicklung und Umsetzung kohärenter außenpolitischer Konzeptionen. Erst mit Beginn der postautoritären Phase (1983) fand das Land nach innen wie nach außen zur Normalität und Berechenbarkeit zurück, ließ es seinen Status als *paria internacional* hinter sich. Höchst umstritten ist jedoch, ob die belastenden Legate der Vergangenheit bereits mit der ersten demokratischen Regierung unter Alfonsín abgearbeitet wurden oder erst unter seinem Nachfolger Menem oder gar – eine dritte Deutungsvariante – nach wie vor virulent sind. Wir haben versucht, die zur Beantwortung dieser Frage grundlegenden Entwicklungen der argentinischen Außenpolitik zu skizzieren. Abschließend soll folgendes festgehalten werden:

- Die vielfach geforderte Rückkehr zur Normalität, zu Realismus und Berechenbarkeit in den außenpolitischen Beziehungen Argentiniens war bereits unter der Administration Alfonsín erklärte Politik und trug außenpolitische Früchte. Dies gilt auch für das in besonderem Maße sensible Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Obgleich die Regierung Menem ihre Politik als "kopernikanische Wende" bezeichnete, fand eine solche Wende jedoch in Wirklichkeit nicht statt, wohl aber Akzentverschiebungen und Korrekturen inhaltlicher und klimatischer Natur, vom

ehemaligen Außenminister der Alfonsín-Regierung, Dante Caputo, als "methodologischer Dissens" (*disensos metodológicos*) apostrophiert.

- Die außenpolitischen Entscheidungsträger aller postautoritärer Regierungen sahen sich dem Druck diverser innenpolitischer und internationaler Akteure ausgesetzt, die spezifische außenpolitische Optionen nahe legten, erzwangen (so seitens des IWF auf dem Gebiet der (Außen)Wirtschaftspolitik) oder als inopportun erscheinen ließen.
- Die (auch in der wissenschaftlichen Literatur) wiederholt verwandte Etikettierung der Alfonsín'schen Außenpolitik als "idealistisch", der Außenpolitik Menems als "realistisch" erweist sich auf diesem Hintergrund als wenig tauglich. Die ethische Unterfütterung der Außenpolitik in den ersten Jahren der UCR-Regierung war angesichts der traumatischen Jahre der zurückliegenden Militärdiktatur nicht weniger realistisch als die Fokussierung der Menem'schen Außenpolitik auf Fragen des wirtschaftlichen Wachstums und des Außenhandels zu einem Zeitpunkt, als der Transitionsprozess abgeschlossen, die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen etabliert, zugleich jedoch die Wirtschaft in eine ihrer schwersten Krisen dieses Jahrhunderts geraten war. Gleichzeitig enthielt die optimistische Erwartung Menems (und seines Außenministers Di Tella), eine Politik der bedingungslosen Gefolgschaft gegenüber dem Hegemon im Norden werde dieser mit einer Politik beantworten, die über symbolische Gesten hinausging, noch durchaus idealistische Züge.
- Aktionen wie die Entsendung eines Truppenkontingents und zweier Kriegsschiffe an den persischen Golf – von manchen Interpreten (so von Carlos Escudé, einem der besten Kenner der argentinischen Außenpolitik und Verteidiger der Menem'schen Politik) als Beispiel außenpolitischer Reife apostrophiert – zeugen, lässt man ihre innenpolitischen Implikationen beiseite, eher von Selbstüberschätzung als von realisiertem (bzw. idealistischem) Kalkül.
- Erst in der zweiten Amtszeit Menems erfuhr der latente "Idealismus" des "neuen Realismus", der die erste Amtszeit (vor allem im Verhältnis zu den USA) prägte, eine Abschwächung – auch hier wiederum am deutlichsten sichtbar in einem pragmatischeren Zugewand auf den außenpolitischen Favoriten USA.
- Was die anderen außenpolitischen Politikfelder betraf – das Verhältnis zu den lateinamerikanischen Nachbarn (insbesondere zu Brasilien und Chile) und zu Europa – setzte die Menem-Administration die pragma-

tische, auf gradualistische Schritte setzende Politik der Radikalen in durchaus konstruktiver Weise fort, wobei die neuen Akzentsetzungen in der Falkland/Malvinas-Frage, die aktive Integrationspolitik sowie die wachsende Bereitschaft, Fragen der demokratischen Konsolidierung, wirtschaftlichen Integration und kollektiven Sicherheit als ein Ganzes zu begreifen, wiederum durchaus als adäquate Antworten auf die gewandelten Umweltbedingungen im nationalen, regionalen und internationalen Raum interpretiert werden können.

- Jene Sozialwissenschaftler, die wie Carlos Escudé die Menem'sche Außenpolitik unter dem Leitbegriff des "peripheren Realismus" theoretisch fundierten, kommentierend begleiteten oder in der politischen Arena ideologisch zu rechtfertigen suchten, gründeten ihre Argumentation auf eine revisionistische Sicht der argentinischen Geschichte und der Eingliederung des Landes in den Weltmarkt. Vereinfacht lautete ihre These, dass das Land in den ersten Dekaden nach seiner innenpolitischen Konsolidierung (1880 bis Ende der zwanziger Jahre) Teil der Ersten Welt war, diese jedoch – durch eigene Fehlentscheidungen und kontraproduktive außenpolitische Konfrontationen, insbesondere mit den Vereinigten Staaten – aufgab und damit den wirtschaftlichen Niedergang und die politische Isolierung des Landes auslöste. Diese Entwicklung sei erst durch die "neue Außenpolitik" der Regierung Menem, die die bilateralen Beziehungen zum westlichen Hegemon USA mit dem Ziel einer dauerhaften Allianz zum Kernstück machte, revidiert worden (Escudé 1992a, 1995; De la Balza 1997).

Diese These hat, wie wir sahen, einiges für sich. Allerdings wurde – und darin unterscheidet sich unsere Einschätzung von der eines Großteils der Außenpolitik-*community* der Menem-Ära – die erfolgreiche Überwindung des Paria-Status Argentinien in der internationalen Arena zu erheblichen Teilen bereits von der Vorgänger-Regierung geleistet. Nachdem Alfonsín wegen der aus dem Ruder geratenen Inflation und einer drohenden sozialen Explosion vorzeitig aufgeben musste, verfolgte sein Nachfolger Menem auf der Grundlage von Weichenstellungen, die bereits unter den Militärs in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre getroffen worden waren, während seiner zehnjährigen Amtszeit eine Politik gemäß dem neoliberalen Rezeptmix des "Konsenses von Washington" mit seinen neoliberalen Versatzstücken und dem Modell des "peripheren Realismus", wobei die Reformulierung der Rolle des Staates wie seiner Aufgaben auch eine neue Sicht der internationalen Beziehungen mit sich

brachte (und *vice versa*). Außenpolitisch hatte diese veränderte Perzeption des innenpolitischen (Hyperinflation und Rezession) wie des internationalen Kontexts (Ende der Block-Konfrontation, Verbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft) drei strategische Grundentscheidungen zur Folge: 1. eine enge Allianz mit den Siegermächten des Kalten Krieges, insbesondere den Vereinigten Staaten; 2. die Akzeptanz von neuen, der unipolaren und globalisierten Welt entsprechenden Spielregeln in Wirtschaft und Politik; 3. eine Vertiefung der transnationalen Beziehungen mittels einer Wirtschaftspolitik der Öffnung, Deregulierung, Privatisierung und des sukzessiven Rückzugs des Staates. Dabei dienten sowohl der "Konsens von Washington" wie die zeitgleich gestartete "Initiative der Amerikas" des Präsidenten Bush, vier Jahre später von Clinton als ALCA-Projekt reaktiviert, gleichsam als handlungsanleitende Bezugspunkte und Verknüpfungen zwischen Innen- und Außenpolitik. Auf subregionaler Ebene entsprach dieser neuen Sicht das Konzept des "offenen Regionalismus" mit dem Mercosur als konkreter Referenzgröße. Dessen Vereinbarkeit mit der ALCA blieb über Jahre ein Streitpunkt zwischen Argentinien und seinem Nachbarn Brasilien. Sie wurde von der argentinischen Diplomatie als weitgehend problemlos angesehen, von brasilianischer Seite jedoch bestritten. Erst auf dem dritten hemisphärischen Gipfeltreffen in Quebec (2001) näherte sich die brasilianische Position der ihres Nachbarn an, war das Ithamaratí bereit, sich aktiv an den ALCA-Verhandlungen zu beteiligen und die Rolle des regionalen Sprechers gegenüber den Vereinigten Staaten zu übernehmen.

- Unter der Mitte-Links-Regierung verkümmerte schließlich angesichts der internen wirtschaftlichen (anhaltende Rezession, Haushaltsdefizit, zunehmende Verarmung) und politischen Stressfaktoren (Bruch der Koalition, rapider Schwund des politischen Vertrauenskapitals, wachsende soziale Anomie) und externen Drucks (seitens des IWF und der Gläubigerbanken) die idealistische Komponente vollends, setzte sich mehr und mehr eine Politik des außen (und innenpolitischen) *muddling through* durch. Lediglich in der Debatte über die Vereinbarkeit von ALCA, Mercosur und freihandelsorientiertem Bilateralismus ließen sich noch Spuren der Grundsatzdebatte früherer Jahre ausmachen, wobei nunmehr jedoch die intellektuelle Begleitmusik weitgehend fehlte. Für die theoretischen Aufgeregtheiten und polarisierenden Werturteile, die noch die Außenpolitik-Debatte der ersten Menem-Regierung ihr besonderes Gepräge gege-

ben hatten, war offensichtlich angesichts der drängenden tagespolitischen Probleme kein Raum mehr.

- An “Modellen” hat es in der argentinischen Geschichte nie gefehlt, zumindest nicht in der politischen Rhetorik. Das gilt für die Innenpolitik ebenso wie für die Außenpolitik. Derartige “Modelle” wechselten – wie es Joseph Tulchín, ein Kenner der Materie ausdrückte – “schneller als Diego Maradona Tore schoss”. Auch der seit Januar 2002 von Präsident Duhalde zum Außenminister berufene Carlos Ruckauf, Ex-Gouverneur der Provinz Buenos Aires, kündigte in den Außenbeziehungen einen Modellwechsel an, versprach vollmundig eine “Politik des Prestiges”, einen Übergang von der “Monogamie” (mit den – von der Regierung Menem emphatisch favorisierten – Vereinigten Staaten) zur “Polygamie”. Sie soll sich vor allem in einer spürbaren Aufwertung der Beziehungen zu Europa und zum Mercosur-Partner Brasilien niederschlagen. Derartige Ankündigungen sind durchaus werbewirksam. Sie zielen auf ein durch das Versagen der bisherigen Politik verstörtes (nationales und internationales) Publikum, suggerieren einen Neuanfang. In der praktischen Politik findet der jedoch in der Regel nicht statt. So auch hier: Unter allen postautoritären Regierungen waren – wie wir sahen – die Außenbeziehungen diversifiziert, ging es (auch) um Prestige, um die Wiedergewinnung von Vertrauen im Ausland, bei Regierungen, Investoren und internationalen Finanzagenturen. Diese “polygame” Politik war – trotz des von den Militärs geerbten und unter den Nachfolgeregierungen kontinuierlich weiter gewachsenen Schuldenbergs – bis in die jüngste Zeit auch durchaus erfolgreich gewesen. Mit der drohenden Zahlungsunfähigkeit, der Weigerung des IWF im Dezember 2001, eine fällige Kredittranche über 1,3 Milliarden US-Dollar auszuzahlen und der dadurch ausgelösten Kettenreaktion kam sie jedoch endgültig an ihre Grenzen. Politische Fehlsteuerungen und Defizite struktureller Natur schlugen voll auf die Außenpolitik durch. Das *modelo argentino* stieß an seine Grenzen. Eine Anpassung im Rahmen der bestehenden Parameter ist nicht mehr möglich, da die finanziellen Voraussetzungen hierfür nicht mehr gegeben sind. Heute sieht sich die Regierung Duhalde vor der “Herausforderung, gleichzeitig [...] (ihre) Wirtschaftspolitik neu definieren zu müssen und die tiefgreifenden Legitimitätsdefizite des politischen Systems zu überwinden – dies vor dem Hintergrund eng begrenzter Handlungsspielräume nach außen und struktureller Reformblockaden im Inneren des politischen Systems” (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 3).

Argentinien durchlebt zur Zeit die schwerste Krise der vergangenen 50 Jahre. Ihr konstruktiv zu begegnen bedarf es weder einer "Politik des Prestiges" noch neuer "Modelle", vielmehr geht es darum, bei den Bürgern und den internationalen Partnern das in den vergangenen Monaten zerstörte Vertrauen aufzubauen. Einmal mehr werden in der argentinischen Innenpolitik die Kulissen geschoben, sieht sich das Land in der Außenpolitik in der Rolle des "Statussuchers" – mit noch ungewissem Ausgang. Ob das Stück dasselbe bleibt, ob es abgesetzt wird oder (mit neuer Besetzung) auf dem Spielplan bleibt, ist eine offene Frage.

Literaturverzeichnis

- Barrios, Harald (1999): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bernal-Meza, Raúl (1994a): *América Latina en la Economía Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano (GEL).
- (1994b): *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- (1999): "Las percepciones de la actual política exterior Argentina sobre la política exterior de Brasil y las relaciones Estados Unidos – Brasil". In: *Estudios Internacionales* 125, Januar-April, S. 51-82.
- Bodemer, Klaus (1987): "Die Außenpolitik der Regierung Alfonsín zwischen Autonomiebestrebungen und neuer (alter) Abhängigkeit". In: *Vierteljahresberichte. Probleme der Entwicklungsländer*, 107, S. 21-38.
- (1991): "Demokratisierung der Außenpolitiken – eine realistische Forderung für die neuen Demokratien in Lateinamerika? – Einige grundsätzliche Bemerkungen zu den strukturellen Rahmenbedingungen". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/Van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitiken in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich, S. 339-368.
- (1996): "Peripherer Realismus? Die Außenpolitik der Regierung Menem gegenüber Europa und den USA zwischen Kontinuität und Wandel". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt a.M.: Vervuert, S. 273-296.
- (1998): "Immun gegen die 'asiatische Grippe'? Lateinamerika und die Finanzkrise in Fernost". In: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.): *Jahrbuch Dritte Welt 1999*. München: Verlag C. H. Beck, S. 197-208.
- (2000): "Von Rio nach Seattle – Ist der Traum von einer europäisch-lateinamerikanischen Partnerschaft bereits ausgeträumt?". In: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation*. Hamburg, 41: 35-51.
- (2000a): "Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur subregionalen Sicherheitsgemeinschaft? – Eine Zwischenbilanz des Mercosur". In: *Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization*. 75.3-4: 331-347.

- Brzezinski, Zbigniew (1993): *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Busso, Anabel (1994): "Menem y Estados Unidos: Un nuevo rumbo en la política exterior argentina". In: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, C.E.R.I.R. (Hrsg.): *La política exterior del gobierno Menem*. Rosario: Ediciones CERIR, S. 53-109.
- Busso, Anabel/Bologna, Alfredo Bruno (1994): "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: Una presentación". In: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, C.E.R.I.R. (Hrsg.): *La política exterior del gobierno Menem*. Rosario: Ediciones CERIR, S. 17-51.
- Da Motta Veiga, Pedro (1999): "Brasil en Mercosur: Influencias recíprocas". In: Roett, Rior-dan (Hrsg.): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*. Buenos Aires: Nueva-hacer. Grupo Editorial Latinoamericano (GEL), S. 45-56.
- De la Balza, Felipe A. M. (1997): "La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior". In: De la Balza, Felipe A. M./Roca, Eduardo (Org.): *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza, CARI/ABRA*. Buenos Aires, S. 11-129.
- Diamint, Rut (1993): "Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo". In: *Fuerzas armadas y Sociedad* 1, Santiago de Chile: FLACSO.
- (1998): "Agenda de seguridad de Argentina". In: Rojas Aravena, Francisco (Hrsg.): *La seguridad internacional en los países del ABC*. Santiago de Chile: FLACSO (Versión preliminar).
- Dodds, Klaus (1998): "Towards rapprochement? Anglo-Argentine relations and the Falk-land/Malvinas in the late 1990s". In: *International Affairs*. 74.3: 617-630.
- Escudé, Carlos (1992): "Cultura política y política exterior: El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989". In: Russel, Roberto (Hrsg.): *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL), S. 169-197.
- (1992a): *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- (1995): *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1997): *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University Press of Florida.
- (1998): "La Argentina y sus alianzas estratégicas". In: *Archivos del Presente*, 4, Nr. 13, Juli-September, S. 61-73.
- Escudé, Carlos/Fontana, Andrés (1995): *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile*, Working Paper 20, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Figari, Guillermo Miguel (1997): *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Memphis/Buenos Aires.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2002): *Wohin treibt Argentinien? Die Krise als Chance*. Bonn: FES, Selbstverlag.
- Fuentes, Carlos (1996): *Chile – Argentina. El proceso de construir confianza*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Fukuyama, Francis (1989): "The End of History?". In: *The National Interest*, 16, S. 3.

- Gaspar, Gabriel (1999): "Dos puntas tiene el camino". In: *Mensaje*, Juli, S. 16-18.
- Gudino, Florencio (1997): "Las relaciones bilaterales entre España y Argentina en la década de los noventa". In: *Síntesis* 27-28, Januar-Dezember, S. 21-36.
- Hirst, Monica (1999): "La compleja agenda política del Mercosur". In: Roett, Riordan (Hrsg.): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*. Buenos Aires: Nuevaohacer. Grupo Editorial Latinoamericano (GEL), S. 57-74.
- Hufty, Marc (1996): Argentina: The great opening up, in: Mace, Gordon/Thérien, Jean Philippe (Hrsg.): *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. London: Boulder, S. 159-179.
- Huntington, Samuel (1993): "The Clash of Civilizations". In: *Foreign Affairs*. 72.3: 22-49.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1995): *Argentina in the 1990s: Progress Prospects under Menem*. Madrid.
- (1996): *II Diálogo Unión Europea – Grupo de Río sobre temas de seguridad*. Madrid.
- Kurtenbach, Sabine/Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2000): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Nolte, Detlef (1996): "Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem (1989-1995)". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt a.M.: Vervuert, S. 98-124.
- Paradiso, José (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Puig, Juan Carlos (1984): "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural". In: Puig, Juan Carlos (Hrsg.): *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 2: 91-169.
- Roett, Riordan (Hrsg.) (1999): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*. Buenos Aires: Nuevaohacer. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Russell, Roberto (1990): "Los primeros pasos del gobierno Menem: Cambios o ajuste en la política exterior argentina?". In: *Cono Sur*. Santiago de Chile, S. 1-6.
- (1991): "Demokratie und Außenpolitik. Der Fall Argentinien". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/Van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich, S. 59-78.
- (1999): *Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: adelantos y perspectivas*. Madrid: IRELA, Documento de Trabajo Nr. 42.
- Russell, Roberto/Zuñanic, Laura (1991): "Argentina: La profundización del alineamiento con el Occidente". In: Heine, Jorge (Hrsg.): *Hacia unas relaciones internacionales de mercado? Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991*. Caracas: Nueva Sociedad, S. 15-28.
- Tulchin, Joseph S. (1996): "Continuity and Change in Argentine Foreign Policy". In: Muñoz, Heraldo/Tulchin, Josef S. (Hrsg.): *Latin American Nations in World Politics*. Boulder, Colorado: Westview Press, S. 165-196.